

**KAJIAN YURIDIS KEWENANGAN PEMERINTAH
DAERAH DALAM MENGELOLA WILAYAH
PESISIR DI KOTA BITUNG¹
Oleh : Nurul Yudo Suparman²**

ABSTRAK

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana substansi pengaturan hukum pemerintah daerah dalam mengelola wilayah pesisir di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan bagaimana kewenangan pemerintah daerah di era otonomi daerah dalam hal pengelolaan wilayah pesisir di Kota Bitung. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, maka dapat disimpulkan: 1. Substansi pengaturan hukum tentang pengelolaan kawasan pesisir dalam peraturan perUndang-Undangan mulai dari tingkat nasional sampai peraturan daerah telah memenuhi prinsip harmonisasi dan sinkronisasi tetapi dalam pelaksanaan belum dapat diimplementasikan sepenuhnya karena tidak didukung oleh penguatan kelembagaan, tersedianya sarana prasarana dan lemahnya partisipasi masyarakat dan peran pemerintah. Secara substansi UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah telah memberikan dasar tentang pengaturan kewenangan daerah dalam pengelolaan wilayah pesisir yang menjadi kewenangan daerah yang bersifat konkuren. Kewenangan ini dilaksanakan oleh pemerintah daerah dengan membuat peraturan daerah sebagai dasar dalam pengelolaan dan pemanfaatan wilayah pesisir. Kewenangan tersebut diperkuat oleh UUPWPPK yang mengedepankan konsep pengelolaan kawasan pesisir terpadu antara perencanaan, pemanfaatan serta pengawasan dan pengendalian, dimana setiap *stake holders* mulai dari pemerintah, dunia usaha dan masyarakat turut serta dalam setiap proses pengelolaan itu sendiri. 2. Kewenangan pemerintah daerah Kota Bitung dalam pengelolaan kawasan pesisir berdasarkan Peraturan daerah tentang pengelolaan wilayah pesisir terpadu dan peraturan Zonasi menyangkut kawasan pemanfaatan umum,

kawasan konservasi dan manajemen pengelolaan. Peraturan daerah (Perda) tentang rencana zonasi kota Bitung mengatur batas kewenangan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah kota dalam menetapkan rencana pola ruang wilayah pesisir eksploitasi, eksplorasi dan konservasi dan manajemen pengelolaan wilayah pesisir menyangkut kewenangan administrasi dari pemerintah kota Bitung. Pelaksanaan kewenangan dilakukan secara terpadu dan terkoordinasi sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Dalam pengelolaan wilayah pesisir oleh pemerintah daerah Kota Bitung akan berkaitan erat batasan wilayah pengelolaan sampai kepada sejauhmana kewenangan suatu daerah atas wilayah pengelolaannya.

Kata kunci: Kewenangan, Pemerintah Daerah, mengelola, wilayah pesisir

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Beberapa permasalahan yang berkenaan dengan pengelolaan wilayah laut dan pesisir diantaranya mengenai adanya pembagian kewenangan daerah di wilayah laut dan pesisir pasca dikeluarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dalam Bab V Pasal 27 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 meliputi pembagian kewenangan pesisir dan laut yang meliputi :³ kewenangan daerah provinsi di laut dan kewenangan daerah provinsi yang berciri kepulauan berupa pengelolaan sumber daya alam di laut paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan; apabila wilayah laut antardua daerah provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelol sumber daya alam di laut dibagi sama jarak atau diukursesuai dengan prinsip garis tengah dari wilayah antar dua Daerah provinsi tersebut. Ketentuan mengenai hal tersebut diatas tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil. Adapun dalam Bab IX Pasal 50 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 *juncto* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (PWPPK), yang

¹ Artikel Tesis. Dosen Pembimbing : Dr. Flora P. Kalalo, S.H., M.H ; Dr. Emma V. T Senewe, S.H., M.H

² Mahasiswa pada Pascasarjana Unsrat, NIM. 13202108031

³ Bab V Pasal 27 ayat 1,2,3,4,5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

mengatur kewenangan Menteri, Gubernur dan Bupati.⁴

Mengacu pada UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Pemprov hanya berwenang mengelola kawasan perairan laut dengan zona 4 sampai 12 mil. Sementara wilayah perairan dengan zona 0-4 mil saat ini menjadi kewenangan Bupati. Lantaran dinilai berseberangan dengan aturan Otonomi Daerah, pemerintah pun tengah menyusun draf perubahan atas UU Pesisir dimana kewenangan akan ditarik ke pusat (pemerintah provinsi). Selain merevisi UU Pesisir, Kementerian yang dipimpin oleh Susi Pudjiastuti tersebut juga berencana memberlakukan kawasan konservasi dengan luas zonasi 0 sampai 4 mil dari bibir pantai. Pemberlakuan kawasan konservasi sendiri ditujukan untuk meminimalisir kegiatan eksploitasi dan menjaga ekosistem perikanan.

Daerah baik provinsi, kabupaten/kota yang memiliki wilayah laut diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah lautnya tersebut. Daerah juga mendapatkan bagi hasil atas pengelolaan sumber daya alam di bawah dasar dan/atau di dasar laut sesuai dengan peraturan perundang-undangan⁵ sehingga daerah juga berhak melakukan pembangunan sampai dengan eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam hayati dan non hayati di sepanjang pesisir pantai sampai ke wilayah laut mereka; termasuk diantaranya persoalan administrasi, hukum seperti otonomi daerah, peningkatan PAD (Pendapatan Asli Daerah), konflik-konflik daerah dan sektoral merupakan persoalan yang harus dipecahkan bersama melalui manajemen wilayah laut dan kawasan pesisir terpadu.⁶ Permasalahan-permasalahan pengelolaan lingkungan hidup yang ada di kawasan pesisir adalah sebagai berikut : Perubahan fungsi dan tatanan lingkungan, Penurunan daya dukung lingkungan pesisir, Penurunan mutu lingkungan pesisir, Penyusutan keanekaragaman flora dan fauna

pesisir, Adanya ketidak terpaduan pengelolaan sumberdaya manusia, alam, dan buatan dalam pengelolaan lingkungan di pesisir, Kurang optimalnya pemanfaatan ruang kawasan, Perusakan dan pencemaran lingkungan, Rendahnya peran serta masyarakat, Kurang lengkap dan konsistennya sistem informasi lingkungan, Belum terintegrasinya ekonomi lingkungan dalam perhitungan investasi pembangunan, Belum berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi pengelolaan lingkungan, serta Lemahnya penegakan hukum dalam mendukung pengelolaan lingkungan.

Kota Bitung merupakan salah satu dari 15 (lima belas) daerah otonom di Provinsi Sulawesi Utara dan merupakan kota yang berada di pesisir bagian timur menghadap Laut Maluku. Beberapa permasalahan yang ada diantaranya terdapat kawasan – kawasan yang dimanfaatkan tidak sesuai dengan peruntukan lahannya seperti yang terjadi di kawasan pesisir Kecamatan Maesa di Bitung dimana peruntukannya dalam tata ruang kota adalah sebagai kawasan industri, tetapi sejak ±30 tahun lalu berfungsi sebagai permukiman nelayan. Masalah di kawasan pesisir ini semakin rumit karena kepemilikan lahan permukiman yang secara administratif terdiri atas 4 lingkungan tersebut, adalah bukan milik warga yang menempati lahan. Selain itu jika diamati selama ini masyarakat pesisir di Bitung telah hidup sangat dekat dengan sumber daya yang memberinya manfaat. Mereka tinggal di tepi laut, sebagai kediamannya. Mereka menganggap laut sebagai bagian penting dari hidupnya. Oleh karena itu, mereka tidak saja memanfaatkan sumberdaya ini, tetapi mereka juga menjaga dan menata agar sumberdaya laut ini tetap ada dan berkelanjutan. Kondisi di atas ternyata sangat kontradiktif dengan praktek-praktek pemanfaatan sumberdaya pesisir dan lautan selama ini. Kalau selama ini diasumsikan bahwa masyarakat dekat dengan alam, ternyata telah jauh bahkan dipaksakan terpisah dengan alamnya. Keadaan ini terjadi karena masyarakat khususnya masyarakat pesisir tidak lagi memiliki kemampuan, tanggung jawab, serta wewenang dalam mengelola atau mengatur pemanfaatan sumberdaya alam yang menjadi bagian hidupnya. Wewenang dan tanggung jawab itu

⁴Pasal 50 Angka 1, 2, 3 UU PWPPK.

⁵Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Bhuna Ilmu Populer, 2007), hlm. 436.

⁶Asrul Pramudya, *Op. Cit.*, hlm. 3.

telah beralih dari masyarakat ke pemerintah atau pengusaha. Beralihnya wewenang setidaknya sejak adanya investasi asing di Indonesia serta adanya tuntutan eksploitasi sumberdaya alam secara cepat sebagai mesin pencetak uang guna membiayai pembangunan sektor atau bidang lain.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana substansi pengaturan hukum pemerintah daerah dalam mengelola wilayah pesisir di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ?
2. Bagaimana kewenangan pemerintah daerah di era otonomi daerah dalam hal pengelolaan wilayah pesisir di Kota Bitung ?

C. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Dimana menurut Soerjono Soekanto penelitian hukum normatif adalah penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum dan perbandingan hukum.⁷

PEMBAHASAN

A. Substansi Pengaturan Hukum Pemerintah Daerah terhadap Pengelolaan Wilayah Pesisir di Indonesia Berdasarkan Hukum Pemerintahan Daerah.

Pengelolaan wilayah pesisir sejak dikeluarkan Undang-Undang (UU) Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014 dikategorikan dalam kewenangan konkuren. Kewenangan konkuren adalah kewenangan yang dilimpahkan kepada daerah untuk melaksanakannya sesuai dengan prinsip Negara kesatuan yang mengatur tentang pembagian kewenangan urusan pemerintahan.

Menurut Pasal 9 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah bahwa Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum, Ayat (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan

Pemerintah Pusat, sedangkan Ayat (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota, Ayat (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah, sedangkan Ayat (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan maka Pemerintah dalam hal ini pemerintah pusat dapat menyelenggarakan sendiri ataupun dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa.

Kewenangan pemerintah daerah menurut Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 itu sendiri yang terdiri atas kewenangan absolute , kewenangan konkuren dan kewenangan bersifat umum, sebagaimana yang disebutkan dalam pasal sebagai berikut : Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Ayat (1) urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) meliputi: a. politik luar negeri; b. pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama. Selanjutnya Ayat (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat: a. melaksanakan sendiri; atau b. melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

Secara substansi UU Nomor 23 Tahun 2014 telah memberikan dasar tentang pengaturan kewenangan daerah dalam pengelolaan wilayah pesisir yang menjadi kewenangan daerah yang bersifat konkuren. Kewenangan ini dilaksanakan oleh pemerintah daerah dengan membuat peraturan daerah sebagai dasar dalam mengimplementasikan kewenangan tersebut. Untuk Kota bitung implementasi kewenangan daerah dalam pengelolaan wilayah pesisir teruang dalam PERDA Nomor 4 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Wilayah

⁷ Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1994), hlm. 13

Pesisir Terpadu. Pengaturan pengelolaan wilayah pesisir dalam hukum nasional, dapat dibagi dalam dua bentuk, yaitu Pertama ketentuan perundang-undangan nasional yang mengatur pengelolaan wilayah pesisir yang bersifat konkrit dan mengikat (*hard law*), atau ketentuan yang dihasilkan dari perjanjian internasional (*treaty, convention, atau agreement*) baik yang bersifat bilateral, multilateral, global, regional maupun sub-regional bagi negara-negara yang menyatakan diri siap terikat (*to be bound*) dan memberlakukannya di wilayahnya. Kedua, ketentuan-ketentuan yang berbentuk *soft law*, yaitu ketentuan-ketentuan yang memuat prinsip-prinsip umum (*general principles*), bersifat pernyataan sikap atau komitmen moral dan tidak mengikat secara yuridis. Daya ikatnya tergantung kepada kesediaan negara-negara untuk menerimanya sebagai hukum nasional, misalnya dalam bentuk deklarasi, piagam atau protokol.

Fungsi dan peranan hukum dalam pengelolaan wilayah pesisir menurut Suparman sebagai berikut⁸:

1. Fungsi direktif, dimana hukum harus berfungsi sebagai pengarah pembangunan secara terencana dan konsisten sehingga dapat mencapai tujuannya secara efektif dan efisien.
2. Fungsi integratif, artinya tidak ditemukan adanya kontradiksi atau inkonsistensi baik dalam perumusan pasal-pasal nya maupun dalam pelaksanaannya. Selain itu, integral juga berarti hukum harus berfungsi sebagai sarana pengintegrasian bangsa dalam artian harus dapat mencegah perpecahan yang disebabkan oleh timbulnya berbagai kesenjangan baik secara ekonomi maupun sosial.
3. Fungsi stabilitatif, artinya memberikan stabilitas terhadap kehidupan bermasyarakat secara umum.
4. Fungsi korektif, dimaksudkan untuk memperbaiki kesalahan atau kekeliruan dalam penetapan pengaturan, antara lain karena adanya perubahan dalam pemilihan

kebijakan yang dikhawatirkan dapat menimbulkan ketidakpastian dalam pelaksanaannya.

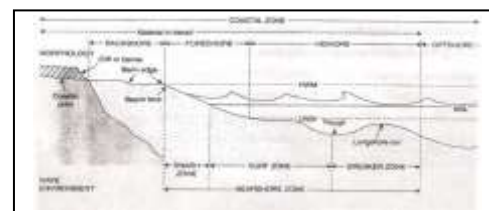
5. Fungsi perfektif, yaitu untuk menyempurnakan keadaan yang sudah baik kearah keadaan yang mendekati kesempurnaan. Tujuannya agar banyak anggota masyarakat yang dapat merasakan manfaat positif dari kinerja pengaturan sehingga kehidupan dapat dinikmati dengan lebih baik dan dalam suasana tertib dan damai. Sedangkan peranan hukum adalah untuk menciptakan keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan masyarakat pada umumnya agar kehidupan bermasyarakat dapat berlangsung dengan tertib dan teratur; manfaat hukum sangat tergantung pada bidang-bidang yang diaturnya dan siapa saja yang memiliki kepentingan atas bidang-bidang pengaturan tersebut.

1. Pengelolaan Wilayah Pesisir menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Terdapat beberapa aspek yang membahas mengenai pesisir pada umumnya yaitu daratan, proses, deposit, habitat dan ekosistem. Berkaitan dengan ini, wilayah pesisir dapat dibagi menjadi dua sub divisi yaitu :

1. Di dasarkan pada perubahan morfologi (*backshore, foreshore, inshore dan offshore*)
2. Berdasarkan tipe proses gelombang yang terjadi di bagian-bagian berbeda di wilayah pesisir (*swash zone, surf zone, dan breaker zone, yang secara bersama-sama berada di nearshore zone*).

Gambar Pembagian Zona Pesisir Berdasarkan Morfologi dan Proses Gelombang



Sumber : Supriharyono, Konservasi Ekosistem Sumber Daya Hayati di Wilayah Pesisir dan Laut Tropis,

⁸Suparman A. Diraputra, *Sistem Hukum dan Kelembagaan Dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir Secara Terpadu*. Prosiding Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu. Fakultas Hukum Universitas Padjajaran

(Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2006), hal. 17.

Dengan mempertimbangkan bahwa Wilayah laut dan Pesisir merupakan bagian dari sumber daya alam yang dianugerahkan oleh Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan yang dikuasai oleh negara, yang perlu dijaga kelestariannya dan dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik bagi generasi sekarang maupun bagi generasi yang akan datang; dan bahwa Wilayah Pesisir memiliki keragaman potensi sumber daya alam yang tinggi, dan sangat penting bagi pengembangan sosial, ekonomi, budaya, lingkungan, dan penyangga kedaulatan bangsa, oleh karena itu perlu dikelola secara berkelanjutan dan berwawasan global, dengan memperhatikan aspirasi dan partisipasi masyarakat, dan tata nilai bangsa yang berdasarkan norma hukum nasional, maka pemerintah mengeluarkan UU No.23 Tahun 2014 yang menggantikan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah terutama yang berkaitan dengan kewenangan pemerintah kabupaten/kota atas urusan bidang pengelolaan laut dan kawasan pesisir.

2. Substansi Pengelolaan Wilayah Pesisir dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang UUPWPPK

Pada tanggal 17 Juli 2007 dan 15 Januari 2014 diundangkanlah Undang-Undang Nomor 27 tahun 2007 Jo Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang UUPWPPK dan tercatat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 84 tahun 2007 dan Nomor 2 Tahun 2014. UU no 1 tahun 2014 hanya berisi pasal-pasal yang dirubah dari UU no 27 tahun 2007, sedangkan pasal-pasal yang tidak mengalami perubahan tidak ditampilkan dalam UU no 1 tahun 2014. Namun pasal-pasal tersebut masih berlaku, sehingga untuk mendapat penjelasan mengenai Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil perlu melihat dua UU yaitu UU no 27 tahun 2007 dan UU no 1 tahun 2014.

Adapun tujuan dasar dari penyusunan undang - undang ini adalah :

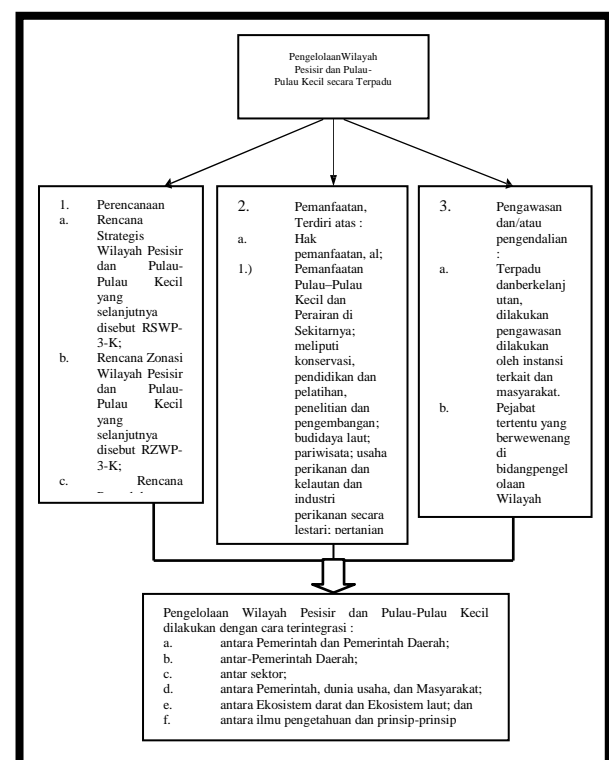
a. Untuk Menyiapkan peraturan setingkat undang-undang mengenai Perlindungan laut dan pengelolaan wilayah pesisir termasuk pulau-pulau kecil khususnya yang menyangkut perencanaan, pemanfaatan,

hak dan akses masyarakat, penanganan konflik, konservasi, mitigasi bencana, reklamasi pantai, rehabilitasi kerusakan pesisir, dan penjabaran konvensi-konvensi internasional terkait;

- b. Membangun sinergi dan saling memperkuat antarlembaga Pemerintah baik di pusat maupun di daerah yang terkait dengan pengelolaan wilayah pesisir sehingga tercipta kerja sama antarlembaga yang harmonis dan mencegah serta memperkecil konflik pemanfaatan dan konflik kewenangan antarkegiatan di wilayah pesisir tersebut; serta
- c. Memberikan kepastian dan perlindungan hukum serta memperbaiki tingkat kemakmuran masyarakat pesisir melalui pembentukan peraturan yang dapat menjamin akses dan hak-hak masyarakat pesisir serta masyarakat yang berkepentingan lain, termasuk pihak pengusaha.

Selanjutnya Pengelolaan wilayah pesisir berdasarkan UUPWPPK dapat digambarkan dalam tabel sebagai berikut :

Tabel Konsep Perlindungan WPPPK berdasarkan UUPWPPK



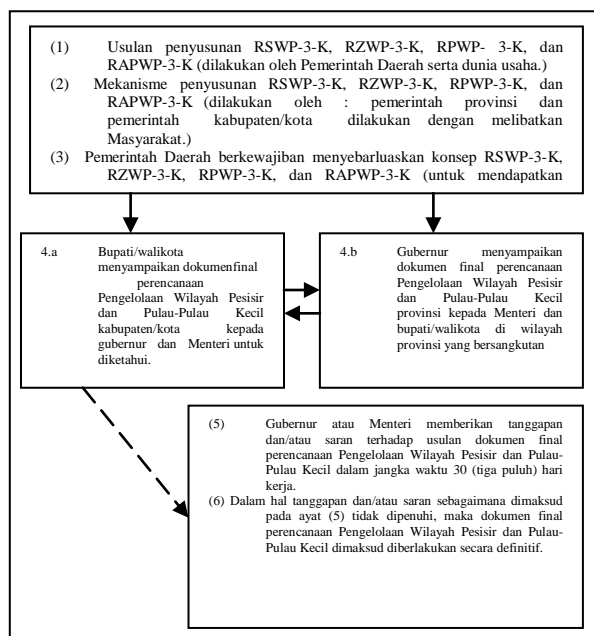
Sumber : Undang-Undang Nomor 27 tahun 2007 Jo Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014

tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Guna melindungi laut dan mengelola wilayah pesisir sesuai table di atas maka di dalam pengaturan Undang-Undang tersebut di atas secara garis besar terdiri dari tiga bagian yaitu perencanaan, pengelolaan, serta pengawasan dan pengendalian, dengan uraian sebagai berikut⁹:

Adapun Mekanisme Penyusunan Rencana UUPWPPPK dapat dilihat lewat tabel sebagai berikut;

Tabel Mekanisme Penyusunan Rencana UUPWPPPK



Sumber Data : Pasal 14 Undang-undang Nomor 27 tahun 2007 Jo Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil

B. Kewenangan Pemerintah Daerah Kota Bitung Terhadap Pengelolaan Wilayah Pesisir.

1. Kewenangan Pemerintah Daerah di bidang Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Peraturan Daerah sebagai dasar kewenangan pemerintah kota Bitung di bidang

Zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil merupakan implementasi dari desentralisasi yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Kewenangan legislasi dalam pembuatan peraturan daerah sebagai implementasi dari otonomi daerah memungkinkan pemerintah daerah membuat aturan-aturan yang terkait dibidang zonasi dan pulau-pulau kecil. Kewenangan ini merupakan implementasi dari kewenangan wilayah pesisir yang merupakan kewenangan dari pemerintah daerah sepanjang tidak bersinggungan dengan pemerintah provinsi dan pusat.

Dengan kewenangan yang telah dilimpahkan kepada pemerintah kota Bitung dalam membuat zonasi maka pengelolaan dan penguasaan telah dilimpahkan kepada daerah untuk menentukan aturan dan kebijakan yang diterapkan di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Penentuan zonasi terkait dengan kepentingan ekonomi pemerintah daerah kota Bitung dalam pengelolaan dan pemanfaatan aspek-aspek ekonomi di wilayah tersebut. Aspek-aspek ekonomi yang dikelola baik perikanan dan kekayaan laut hasilnya menjadi pendapatan asli daerah kota Bitung. Pemerintah daerah bisa bekerja sama dengan pihak ketiga yaitu pengusaha perikanan atau pengusaha penangkapan ikan dalam mengelola potensi dan kekayaan di wilayah zonasi tersebut. Implikasi ekonomi dari hasil pengelolaan tersebut menjadi keuntungan pemerintah daerah karena merupakan kewenangan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat dalam pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil.

Pemerintah Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.¹⁰ Pemberian kewenangan pengelolaan wilayah pesisir ini, hanyalah sebatas pengelolaan sumber daya alam tertentu saja atau hampir sama halnya dengan "*souverignty right*" bukan dalam konteks penguasaan penuh sebagaimana dalam "*souverignty*" yang dimiliki oleh suatu negara, karena dalam pasal 27 Angka 5 Undang-Undang 23 tahun

⁹ Penjelasan I. Umum, Angka 3. Ruang Lingkup UUPWPPPK.

¹⁰ Penjelasan Umum angka 1. Dasar Pemikiran huruf b UU Pemerintahan Daerah.

2014 tersebut menyebutkan bahwa segala ketentuan pengelolaan perairan tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil. Yang dimaksud dengan nelayan kecil¹¹ menurut pasal ini adalah nelayan masyarakat tradisional Indonesia yang menggunakan bahan dan alat penangkapan ikan secara tradisional, dan terhadapnya tidak dikenakan surat izin usaha dan bebas dari pajak, serta bebas menangkap ikan di seluruh pengelolaan perikanan dalam wilayah Republik Indonesia. Selain itu dalam pengelolaan wilayah perairannya, setiap bagian kewenangan pemerintah tersebut mesti memperhatikan kepentingan nasional dan internasional seperti alur pelayaran nasional dan internasional (ALKI), pipa dan kabel bawah laut, dan beberapa kewajiban kepada kita sebagai konsekuensi pengakuan dunia terhadap prinsip negara kepulauan sebagai mana yang telah ditetapkan oleh UNCLOS 1982.

Wilayah Kota Bitung merupakan daerah pesisir dan pulau-pulau kecil sehingga pertumbuhan penduduk serta pembangunan dan mata pencaharian sebagian besar masyarakat Kota Bitung bertumpu dari hasil dan usaha-usaha yang berkaitan dengan pemanfaatan hasil laut. Salah satu instrumen hukum dalam rangka optimalisasi pemanfaatan sumber daya wilayah pesisir adalah dengan mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2013 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Kota Bitung Tahun 2013-2033.

Rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil merupakan kebijakan pemerintah daerah kota Bitung dalam menentukan arah penggunaan sumber daya tiap-tiap satuan perencanaan disertai dengan penetapan struktur dan pola ruang. Adapun zonasi merupakan bentuk rekayasa teknik pemanfaatan ruang melalui penetapan batas-batas fungsional sesuai dengan potensi sumber daya dan daya dukung serta proses-proses ekologis yang berlangsung sebagai satu kesatuan dalam ekosistem pesisir.

Perda Zonasi Kota Bitung tersebut mengatur tentang rencana pola ruang wilayah pesisir yang meliputi penetapan kawasan pemanfaatan umum, kawasan konservasi, kawasan strategis nasional tertentu, serta

penetapan alur laut daerah dan nasional.¹² Adapun kawasan pemanfaatan umum terdiri atas 10 zona yaitu zona hutan, zona pertanian, zona perikanan budi daya laut, zonaperikanan tangkap, zona pelabuhan, zonapertambangan, zona industry, zona pariwisata, zona permukiman dan Zona ekonomi khusus..Sedangkan Kawasan Konservasi meliputi zona konservasi pesisir, zona konservasi maritime dan zona konservasi perairan serta zona sempadan pantai.

2. Kewenangan Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu.

Wilayah pesisir merupakan kawasan yang memiliki karakteristik yang unik dan kompleks. Kompleksitas ditunjukkan oleh keberadaan berbagai pengguna dan berbagai entitas pengelola wilayah yang mempunyai kepentingan dan cara pandang yang berbeda mengenai pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya di wilayah pesisir. Dengan mempertimbangkan karakteristik tersebut, maka muncul suatu konsep pengelolaan sumberdaya pesisir terpadu (*Integrated Coastal Zone Management*). Pendekatan ini menjadi salah satu pendekatan andalan dalam mengelola berbagai potensi dan konflik sumberdaya yang ada di wilayah pesisir

Pengelolaan wilayah pesisir terpadu Kota Bitung memungkinkan pemerintah daerah melakukan koordinasi dan kerja sama dengan pemerintah daerah disekitar wilayah pesisir dan pemerintah provinsi. Kewenangan pengelolaan terpadu bisa melibatkan berbagai unsur yang terkait baik pengusaha, nelayan, instansi angkatan laut dan berbagai pihak bisa menambah nilai tambah dari potensi kekayaan wilayah pesisir. Semua potensi di wilayah pesisir baik kekayaan perikanan maupun kekayaan hasil laut bisa dikelola secara terpadu dengan melibatkan masyarakat termasuk tokoh-tokoh masyarakat dan adat. Pengelolaan secara terpadu memungkinkan pemerintah daerah membuat zona-zona penangkapan ikan yang dimanfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di wilayah pesisir kota Bitung.

¹¹ Penjelasan Pasal 18 angka 6 UU Pemerintahan Daerah

¹² Bab VI Perda Nomor 22 Tahun 2013 tentang Rencana Zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil Tahun 2013-2033.

Ditinjau dari sudut pandang batasan pengelolaan yang diberikan undang-undang terhadap kabupaten/kota maka kewenangannya meliputi :

a. Kewenangan berdasarkan Undang-undang Nomor 27 tahun 2007 Jo Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014

Pasal 55

- (1) Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil pada tingkat kabupaten/kota dilaksanakan secara terpadu yang dikoordinasi oleh dinas yang membidangi kelautan dan perikanan.
- (2) Jenis kegiatan yang dikoordinasikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. penilaian setiap usulan rencana kegiatan tiap-tiap pemangku kepentingan sesuai dengan perencanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil terpadu
 - b. perencanaan antarinstansi, dunia usaha, dan masyarakat;
 - c. program akreditasi skala kabupaten/kota;
 - d. rekomendasi izin kegiatan sesuai dengan kewenangan tiap-tiap dinas otonom atau badan daerah; serta
 - e. penyediaan data dan informasi bagi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil skala kabupaten/kota.
- (3) Pelaksanaan kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur oleh bupati/walikota.

Pengelolaan wilayah terpadu diatas merupakan konsep pengelolaan yang dikemas berdasarkan kepentingan Indonesia sebagai sebuah negara kepulauan. Pendekatan pengelolaan wilayah pesisir ini akan melibatkan dua atau lebih ekosistem, sumber daya, dan kegiatan pemanfaatan (pembangunan) secara terpadu (integrated) guna mencapai

pembangunan wilayah pesisir secara berkelanjutan¹³ sebagaimana yang tertuang dalam asas-asasnya.

Secara internasional maupun nasional, pengelolaan wilayah pesisir secara terpadu (*integrated coastal zone management* atau disingkat *ICZM*) merupakan cabang ilmu baru. Sehingga, berbagai terminologi dengan arti yang sebenarnya sama yaitu merupakan kegiatan manusia di dalam mengelola ruang, sumber daya, atau penggunaan yang terdapat pada suatu wilayah pesisir. Terminologi tersebut antara lain berupa¹⁴ :

1. *Coastal Management*;
2. *Coastal Resources Management*;
3. *Coastal Areas Management and Planning*;
4. *Coastal Zone Management*;
5. *Integrated Coastal Zone Management*;
6. *Integrated Coastal Zona Planning and Management*;
7. *Integrated Coastal Resources Management*;
8. *Coastal Zone Resources Management*; dan
9. *Integrated Coastal Management*.

2. Kewenangan Kabupaten/Kota

Bila ditinjau dari sudut pandang batasan pengelolaan yang diberikan undang-undang terhadap kabupaten/kota maka kewenangannya meliputi :

b. Kewenangan berdasarkan Undang-undang Nomor 27 tahun 2007 Jo Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014

Pasal 55

- (1) Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil pada tingkat kabupaten/kota dilaksanakan secara terpadu yang dikoordinasi oleh dinas yang membidangi kelautan dan perikanan.
- (2) Jenis kegiatan yang dikoordinasikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. penilaian setiap usulan rencana kegiatan tiap-tiap pemangku kepentingan sesuai dengan perencanaan Pengelolaan Wilayah

¹³RokhminDahuridkk.,*PengelolaanSumberDayaWilayahPesisirdanLautanSecara Terpadu*,(Jakarta : Pradnya Paramita, 2004), hal.12

¹⁴*Idem.*,hal. 5.

- Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil terpadu
- b. perencanaan antarinstansi, dunia usaha, dan masyarakat;
- c. program akreditasi skala kabupaten/kota;
- d. rekomendasi izin kegiatan sesuai dengan kewenangan tiap-tiap dinas otonom atau badan daerah; serta
- e. penyediaan data dan informasi bagi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil skala kabupaten/kota.

(3) Pelaksanaan kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur oleh bupati/walikota.

Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan lain yang tidak dimasukkan kedalam Bab. IX Kewenangan UUPWPPPK, meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Sehingga Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota diharuskan oleh UUPWPPPK menyusun Rencana Zonasi rinci di setiap Zona Kawasan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil tertentu dalam wilayahnya.¹⁵ Dalam hal perencanaan ini kabupaten/kota memegang peranan penting dalam hal pengelolaan wilayah pesisir dan pulau kecil dimana bila membaca secara mendalam bahwa perencanaan dimulai dari tingkat kabupaten/kota sebagai ujung tombak dalam pengelolaan wilayah pesisir.

b). Tujuan Perlindungan Laut Dan Pengelolaan Wilayah Pesisir

Pasal 4 UUPWPPPK, perlindungan laut dan Pengelolaan Wilayah Pesisir dilaksanakan dengan tujuan:

- a. melindungi, mengonservasi, merehabilitasi, memanfaatkan, dan memperkaya Sumber Daya laut dan Pesisir serta sistem ekologisnya secara berkelanjutan;
- b. menciptakan keharmonisan dan sinergi antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan Sumber Daya laut dan Pesisir;

- c. memperkuat peran serta masyarakat dan lembaga pemerintah serta mendorong inisiatif Masyarakat dalam pengelolaan Sumber Daya laut dan Pesisir agar tercapai keadilan, keseimbangan, dan keberkelanjutan; dan
- d. meningkatkan nilai sosial, ekonomi, dan budaya Masyarakat melalui peran serta Masyarakat dalam pemanfaatan Sumber Daya laut dan Pesisir tersebut.

c). Proses Perlindungan Laut Dan Pengelolaan Wilayah Pesisir

Perlindungan laut dan pengelolaan Wilayah Pesisir meliputi kegiatan perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian terhadap interaksi manusia dalam memanfaatkan Sumber Daya laut dan Pesisir serta Pulau-Pulau Kecil serta proses alamiah secara berkelanjutan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan Masyarakat dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁶

Dalam melakukan Pengelolaan Wilayah Pesisir tersebut wajib dilakukan dengan cara mengintegrasikan kegiatan¹⁷:

- a. antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah;
- b. antar-Pemerintah Daerah;
- c. antarsektor;
- d. antara Pemerintah, dunia usaha, dan Masyarakat;
- e. antara Ekosistem darat dan Ekosistem laut; dan
- f. antara ilmu pengetahuan dan prinsip-prinsip manajemen.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Substansi pengaturan hukum tentang pengelolaan kawasan pesisir dalam peraturan perUndang-Undangan mulai dari tingkat nasional sampai peraturan daerah telah memenuhi prinsip harmonisasi dan sinkronisasi tetapi dalam pelaksanaan belum dapat diimplementasikan sepenuhnya karena tidak didukung oleh penguatan kelembagaan, tersedianya sarana prasarana dan lemahnya partisipasi masyarakat dan peran pemerintah.

¹⁵ Pasal 7 ayat 5 UUPWPPPK

¹⁶ Pasal 5 UUPWPPPK.

¹⁷ Pasal 6 UUPWPPPK.

Secara substansi UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah telah memberikan dasar tentang pengaturan kewenangan daerah dalam pengelolaan wilayah pesisir yang menjadi kewenangan daerah yang bersifat konkuren. Kewenangan ini dilaksanakan oleh pemerintah daerah dengan membuat peraturan daerah sebagai dasar dalam pengelolaan dan pemanfaatan wilayah pesisir. Kewenangan tersebut diperkuat oleh UUPWPPPK yang mengedepankan konsep pengelolaan kawasan pesisir terpadu antara perencanaan, pemanfaatan serta pengawasan dan pengendalian, dimana setiap *stake holders* mulai dari pemerintah, dunia usaha dan masyarakat turut serta dalam setiap proses pengelolaan itu sendiri.

2. Kewenangan pemerintah daerah Kota Bitung dalam pengelolaan kawasan pesisir berdasarkan Peraturan daerah tentang pengelolaan wilayah pesisir terpadu dan peraturan Zonasi menyangkut kawasan pemanfaatan umum, kawasan konservasi dan manajemen pengelolaan. Peraturan daerah (Perda) tentang rencana zonasi kota Bitung mengatur batas kewenangan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah kota dalam menetapkan rencana pola ruang wilayah pesisir eksploitasi, eksplorasi dan konservasi dan manajemen pengelolaan wilayah pesisir menyangkut kewenangan administrasi dari pemerintah kota Bitung. Pelaksanaan kewenangan dilakukan secara terpadu dan terkoordinasi sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Dalam pengelolaan wilayah pesisir oleh pemerintah daerah Kota Bitung akan berkaitan erat batasan wilayah pengelolaan sampai kepada sejauhmana kewenangan suatu daerah atas wilayah pengelolaannya.

B. Saran

1. Beberapa peraturan pelaksana UUPWPPPK mesti segera direalisasikan karena masih banyak peraturan

pelaksananya yang belum dikeluarkan oleh pemerintah. Perlu ada pemantauan evaluasi dan pelaporan yang dilakukan oleh pemerintah, lembaga non pemerintah dan para pemangku kepentingan (*stake holder*) terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan baik ditingkat nasional maupun di daerah guna menyusun strategi dan kebijakan mengenai program pengelolaan kawasan pesisir..

2. Pemerintah kota Bitung dalam menjalankan kewenangannya mesti konsisten dalam konteks pengelolaan yang terpadu sehingga dapat memperkecil konflik *interest* antara kepentingan nasional dan daerah otonom. Pengaturan hukum dalam bentuk Perda tentang batas kewenangan secara jelas dan tegas berkaitan dengan pengelolaan wilayah pesisir di dalam peraturan daerah/Perkot yang berlaku di Bitung tersebut.